

# LA NUOVA PAC DOPO LA RIFORMA FISCHLER: OPPORTUNITÀ E MINACCE PER L'AGRICOLTURA MERIDIONALE

**Abstract.** *ITitolo.* The .

## 1. - LA RIFORMA FISCHLER: OBIETTIVI E VINCOLI

Il 26 giugno 2003, dopo un anno di dibattito molto serrato, il Consiglio europeo ha raggiunto un compromesso sulla cosiddetta revisione di medio termine della politica agricola comune (Pac) prevista nel quadro di Agenda 2000<sup>1</sup>. L'accordo delinea cambiamenti di portata notevole, come del resto era nelle intenzioni del commissario all'agricoltura Franz Fischler, che fin dall'inizio aveva rivendicato la necessità di andare oltre il mandato della revisione di medio termine per varare una riforma di alto profilo. Anche come riconoscimento alla tenacia ed all'abilità negoziale mostrata dal commissario, è quindi giusto parlare di "riforma Fischler"; e non è azzardato affermare che essa sarà probabilmente ricordata come la più importante che la PAC abbia avuto nel corso della sua lunga e travagliata storia.

Gli obiettivi della riforma si possono sintetizzare nei seguenti punti (De Castro, 2004; Ismea, 2004, p. 38)

1. Un maggiore orientamento dell'agricoltura al mercato ed un rafforzamento del ruolo imprenditoriale degli agricoltori.

<sup>1</sup> Per una ricostruzione del dibattito che ha portato all'accordo sulla revisione di medio termine si veda e Ismea, 2004, pp.17-36 e De Filippis, 2005a, pp.21-67,

2. Un sostegno più selettivo e mirato, indirizzato non più al prodotto ma al produttore e, dunque, “disaccoppiato” dalla quantità prodotta.

3. La promozione di un’agricoltura sostenibile, in linea con le attese dei cittadini europei, e dunque sempre più rispettosa di standard ambientali, di sicurezza alimentare e di benessere degli animali.

4. Una maggiore equità nella distribuzione del sostegno pubblico accordato all’agricoltura.

5. Un ulteriore spostamento delle risorse finanziarie dal primo al secondo pilastro della Pac, ossia dalla politica dei prezzi e dei mercati e dal sistema di pagamenti diretti ad essa associato, alle politiche di sviluppo rurale.

6. Una Pac più compatibile con i vincoli internazionali imposti dal Wto, anche in vista di quelli che allora apparivano come i possibili sviluppi del negoziato agricolo nel quadro del Doha round.

7. La semplificazione normativa e amministrativa della Pac.

Questo ambizioso insieme di obiettivi doveva risultare compatibile, come sempre accade in tema di Pac, con il vincolo di bilancio. In tal caso, inoltre, tale vincolo doveva tener conto anche della necessità di estendere la Pac ai 10 nuovi stati membri che, sulla base di un negoziato condotto in parallelo a quello relativo alla riforma della Pac, erano in procinto di entrare nell’Ue a partire dal maggio 2004. Poiché, inoltre, la riforma Fischler estende i suoi effetti fino al 2013, le prospettive finanziarie definite con Agenda 2000<sup>2</sup> non sarebbero state sufficienti, giacché esse si fermavano al 2006. E’ stato quindi necessario, ancora prima dell’approvazione della riforma, concordare una direttrice finanziaria agricola fino al 2013, con largo anticipo rispetto a quanto si sarebbe dovuto successivamente negoziare in relazione all’intero bilancio dell’Ue<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Agenda 2000 era un documento pubblicato dalla Commissione nel 1997, con il quale si proponeva una riflessione di ampio respiro sull’impianto delle politiche comunitarie nella prospettiva dell’allargamento dell’Ue (Commissione Europea, 1997). Con tale documento si innescò il dibattito che portò alle decisioni del vertice di Berlino del marzo 1999 sulla revisione della Pac, nel quadro delle nuove prospettive finanziarie 2000-2006 (Inea, 1999)

<sup>3</sup> Le proposte generali sulle prospettive finanziarie 2007-13 sono state presentate dalla Commissione Prodi nel febbraio del 2004 e successivamente fatte proprie dalla Commissione Barroso. Su di esse – ed in particolare sulla esigenza di ridimensionare le spese - si è poi innescato un tormentato negoziato, ancora aperto al momento in cui si scrive.

Ciò è avvenuto con il compromesso raggiunto a Bruxelles nell'ottobre 2002 tra Jacques Chirac e Gerhard Schroeder e quindi fatto proprio dal premier inglese Tony Blair e da tutti gli altri stati membri. Con esso si concordò che, qualsiasi fossero stati gli sviluppi dei negoziati sulla nuova Pac sull'allargamento, la spesa annua totale per le azioni di mercato e per i pagamenti diretti della Pac nell'Ue a 25 nel periodo 2007-13 dovuto rientrare nel massimale relativo al 2006, definito nel 1999 da Agenda 2000 per l'Ue a 15 e dal corrispondente massimale di spesa proposto per i nuovi stati membri, il tutto maggiorato dell'1% annuo (Consiglio Europeo, 2002, p. 5). All'epoca, molti considerarono questo un vincolo troppo stringente, ma i fatti hanno mostrato il contrario: oltre, infatti a spianare la strada alla successiva approvazione della riforma Fischler, il compromesso del 2002 è stato un modo per "blindare" la dotazione finanziaria della Pac fino al 2013, difendendola dagli attacchi che ad essa sarebbero venuti (come è poi puntualmente accaduto) negli anni successivi, in occasione del dibattito sulle prospettive finanziarie 2007-13 (De Filippis, 2003 e 2005a).

## 2. - I PUNTI QUALIFICANTI DELLA RIFORMA

Il testo base che descrive l'impianto e le singole misure della riforma Fischler è il regolamento n. 1782 del 2003, meglio noto come "regolamento orizzontale". Gli elementi maggiormente innovativi della riforma Fischler sono i seguenti (Ismea, 2004; De Filippis, 2004).

1. Il disaccoppiamento degli aiuti diretti erogati agli agricoltori, vale a dire la trasformazione di tutti gli attuali pagamenti della Pac in un *pagamento unico per azienda disaccoppiato*, slegato dalle scelte produttive degli agricoltori.

2. la cosiddetta "*cross-compliance*", o condizionalità, ovvero il principio che subordina l'erogazione del pagamento unico al rispetto di norme riguardanti ambiente, sicurezza, benessere degli animali;

3. la "modulazione" degli aiuti stessi, cioè la loro riduzione in misura pari al 5% (con una franchigia per i primi 5.000 euro), il cui "gettito" accrescerà la dotazione finanziaria delle politiche di sviluppo rurale, il cosiddetto "secondo pilastro" della Pac;

4. Un pacchetto di nuove misure di sviluppo rurale (da finanziarie, appunto, con il gettito della modulazione) su qualità, benessere degli

animali, adattamento ai nuovi standard, giovani agricoltori, servizi di consulenza aziendale.

Accanto a queste novità, vi sono le riforme delle diverse organizzazioni di mercato della Pac, tra cui le più importanti, dal punto di vista degli interessi italiani, sono quelle relative al grano duro, al riso ed al settore lattiero-caseario (Ismea, 2004; De Filippis, 2004). C'è inoltre da aggiungere che, successivamente alla riforma Fischler, nell'aprile del 2004, il Consiglio europeo ha approvato anche la revisione delle Ocm mediterranee (olio d'oliva, tabacco e cotone), estendendo ad esse il principio del disaccoppiamento - anche se in forma graduale e parziale - e prevedendo l'avvio del nuovo regime al 2006.

### *Il disaccoppiamento*

Il disaccoppiamento è lo strumento principe della riforma Fischler. Esso prevede che gli aiuti diretti della vecchia Pac, parzialmente accoppiati in quanto legati alla coltivazione di un dato prodotto o all'allevamento di determinate specie animali, confluiscono in un "pagamento unico aziendale", calcolato (una volta per tutte) in base agli aiuti ricevuti in passato da ciascun beneficiario (i cosiddetti "importi di riferimento"). Più in particolare, tale pagamento viene erogato sulla base di *diritti all'aiuto per ettaro* e di *ettari ammissibili* assegnati ad ogni agricoltore o allevatore, calcolati come media degli aiuti ricevuti (e degli ettari coltivati) nel triennio 2000-02<sup>4</sup>.

La regola generale è che il pagamento unico sia completamente "disaccoppiato", cioè del tutto indipendente dalle scelte di produzione dei beneficiari, con l'unico vincolo di non poter coltivare ortaggi e colture permanenti sui terreni "abbinati" ai diritti all'aiuto<sup>5</sup>. Tuttavia,

<sup>4</sup> Fino ad un massimo del 3% degli importi di riferimento viene trattenuto per alimentare una "riserva nazionale", con cui sanare casi particolari ed attribuire diritti ad alcune categorie di agricoltori, quali i giovani che hanno intrapreso l'attività agricola dopo il 2002 (o la intraprenderanno in futuro) o coloro che si sono ritrovati senza diritti per situazioni contingenti.

<sup>5</sup> L'esclusione delle colture ortofrutticole dai terreni abbinati ai diritti all'aiuto, esplicitamente richiesta dall'Italia in sede di approvazione della riforma, è motivata dall'esigenza di "difendere" gli orticoltori "storici" (senza diritti) dalla concorrenza di agricoltori che, essendo titolari di diritti avendo in passato coltivato seminativi, decidessero di passare alle colture ortofrutticole (Frascarelli, 2003).

come vedremo, agli Stati membri è stata data la possibilità di applicare un regime di “disaccoppiamento parziale”.

Da un punto di vista economico, la principale virtù del disaccoppiamento è la riduzione delle distorsioni associate al vecchio modello di sostegno legato alla produzione ed il maggiore orientamento al mercato che ne consegue<sup>6</sup>. Con esso, infatti, in un orizzonte temporale per ora definito fino al 2013, le imprese agricole riceveranno lo stesso ammontare di sussidi del passato, ma senza l'obbligo di produrre questa o quella coltura a cui la vecchia Pac subordinava il sostegno<sup>7</sup>. In altre parole, si interrompe la “caccia ai sussidi” a cui le imprese agricole erano di fatto costrette dal regime di sostegno accoppiato e le scelte produttive tornano ad essere guidate dalle attese circa i prezzi di mercato e dai costi di produzione: diversamente da quanto avveniva in passato, si produrrà solo se si prevede una differenza positiva tra ricavi attesi e costi e si ci si orienterà sui prodotti per i quali la differenza è maggiore. Inoltre, con l'ulteriore riduzione dei prezzi d'intervento della Pac ed il loro tendenziale allineamento a quelli mondiali, i prezzi di mercato non saranno più fissati a Bruxelles e dipenderanno, come è giusto che sia, dall'equilibrio tra domanda ed offerta. Tutto ciò crea le premesse per un significativo e generalizzato guadagno di efficienza, del quale gode in primo luogo l'impresa agricola, ma che si dovrebbe trasferire, lungo la filiera, ai consumatori ed al sistema economico nel suo complesso.

Se tutto questo è vero, non ci si può nascondere che con il disaccoppiamento si assegna agli agricoltori una vera e propria rendita improduttiva, calcolata in base ai sussidi (accoppiati) che essi (o coloro dai quali i futuri beneficiari avranno ereditato o acquistato l'azienda) ricevevano in passato e, dunque, slegata dallo status e dai comportamenti imprenditoriali correnti. E' bene precisare, tuttavia, che non è il disaccoppiamento a “creare” questa rendita, come alcuni dei suoi detrattori tendono a far credere: piuttosto, esso “fotografa” – e, per così

<sup>6</sup> Per una approfondita analisi del principio del disaccoppiamento e per una discussione critica di come esso sia stato applicato con la riforma Fischler, si veda Scoppola (2004).

<sup>7</sup> Ad essere precisi, l'ammontare effettivo dei pagamenti ricevuti dal singolo agricoltore sarà inferiore a quanto ricevuto in passato: in ragione dei tagli dovuti alla riserva nazionale e di quelli associati, come si vedrà, al meccanismo di modulazione ed all'applicazione del regime di pagamenti supplementari basati sull'art. 69 del regolamento orizzontale.

dire, “smaschera” – una rendita già esistente, creata dalla vecchia Pac e da essa nascosta nel sistema di prezzi minimi garantiti o nei sussidi alla produzione. La novità su cui vale la pena riflettere è che la riforma crea il presupposto perché tale rendita, che prima finiva con l’essere divisa con altri soggetti della filiera agroalimentare, sia convogliata in misura maggiore nelle tasche degli agricoltori. E’ questo un importante “effetto collaterale” dell’orientamento al mercato, che accrescerà il potere contrattuale degli agricoltori, in termini di prezzi da essi ricevuti e pagati, a scapito dell’industria di trasformazione e di quella produttrice di mezzi tecnici. Queste, infatti, potrebbero sperimentare una erosione della loro ragione di scambio nei confronti della parte agricola, in quanto non potranno più contare, rispettivamente, su un’offerta di prodotto e su una domanda di fattori produttivi abbondanti e sicure da parte degli agricoltori, entrambe in passato “drogate” dai sussidi accoppiati alla produzione.

In ogni caso, dal punto di vista della collettività, la maggiore trasparenza del sostegno disaccoppiato è un altro elemento positivo, che dovrebbe costituire una spinta virtuosa verso la progressiva qualificazione del sostegno stesso. E’ chiaro, infatti, che un sussidio a favore degli agricoltori così esplicito come il pagamento unico aziendale introdotto dalla riforma, per risultare alla lunga sostenibile, non può che essere – nell’interesse degli stessi beneficiari – sempre più selettivo e condizionato al perseguimento di obiettivi o al rispetto di standard associati ai ruoli multifunzionali dell’agricoltura: per questi ultimi, infatti, la collettività è oggi disposta a pagare, mentre non è più disposta a farlo per la semplice produzione di derrate o per il generico sostegno del reddito degli agricoltori.

### *La condizionalità*

Uno strumento importante per dare contenuto alla qualificazione del sostegno disaccoppiato è la condizionalità, che rappresenta uno dei pilastri su cui si regge la riforma Fischler. Si tratta, infatti, dell’insieme di “condizioni” sul piano della gestione e delle pratiche agronomiche a cui la riforma subordina l’erogazione del pagamento unico, in termini di rispetto di standard minimi obbligatori sul fronte dell’ambiente e della sicurezza. L’Allegato III del regolamento orizzontale prevede un pacchetto di norme obbligatorie ed uguali per tutti gli Stati membri,

che in effetti rappresenta una versione molto morbida della condizionalità, trattandosi di una serie di direttive comunitarie, peraltro già in vigore, di incisività relativamente modesta e da mettere a regime con gradualità. A queste si aggiungono i requisiti minimi per le “buone condizioni agronomiche e ambientali, previsti dall’Allegato IV dello stesso regolamento, che sono in larga misura affidati alla discrezionalità degli Stati membri: ad essi spetta il compito di definire, calibrandoli in relazione alla specificità dei diversi territori, gli standard minimi da rispettare per la manutenzione delle terre anche in caso di abbandono dell’attività produttiva. Si tratta di un tema in prospettiva cruciale, da prendere con la massima serietà. E’ infatti necessario resistere alla miope tentazione di breve periodo di definire e mantenere nel tempo standard “annacquati”, che lascino agli agricoltori le mani totalmente libere. Al contrario, vanno definiti standard rigorosi ed equilibrati: sia, in generale, per segnalare agli agricoltori che la condizionalità è una cosa seria e sia, più nello specifico, per disincentivare la scelta di abbandono dell’attività, alzando il suo costo in termini di pratiche agronomiche che vanno comunque assicurate, anche in assenza di produzione, per mantenere il diritto all’aiuto.

Per il momento ciò non è accaduto, e gli Stati membri (Italia compresa) hanno agito con mano molto leggera nella definizione della condizionalità. D’altra parte, sarebbe ingenuo aspettarsi che i *policy makers* nazionali o regionali siano portati ad essere particolarmente restrittivi nei confronti dei propri agricoltori, per cui è forse necessario rivedere il pacchetto relativo alla condizionalità, in modo da incentivare su questo fronte strategie coerenti con lo spirito della misura e condivise a livello comunitario.

### *La modulazione*

La cosiddetta modulazione “obbligatoria”<sup>8</sup>, è una delle principali innovazioni introdotte con la riforma Fischler, ed il suo scopo è quello di trasferire risorse finanziarie dal primo al secondo pilastro della Pac: riducendo la ricca dotazione delle politiche di mercato e del sistema

<sup>8</sup> Per distinguerla da quella volontaria, che era stata già introdotta con Agenda 2000, sia pure con parametri più blandi e con modalità diverse, ma che era stata utilizzata in modo molto parziale solo dal Regno Unito.

dei pagamenti diretti a vantaggio dell'intervento per lo sviluppo rurale. Più precisamente, si tratta di un prelievo lineare da imporre su tutti i pagamenti diretti della Pac (sia quelli che confluiscono nell'aiuto unico disaccoppiato che quelli che rimangono accoppiati), il cui gettito viene utilizzato per finanziare le nuove misure attivate dalla riforma nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale.

Il taglio degli aiuti diretti viene introdotto gradualmente – 3% nel 2005, 4% nel 2006 e 5% dal 2007 in poi – e mobiliterà, a regime, una cifra pari a circa 1,2 miliardi di euro all'anno a livello dell'Ue a 15. I primi 5000 euro di aiuti ricevuti da ciascun beneficiario sono trattati come una franchigia, per cui non sono colpiti dalla modulazione. Ne consegue che il taglio medio effettivamente imposto al complesso degli aiuti diretti degli agricoltori di ciascuno Stato membro è inversamente proporzionale al peso di quelli inferiori a 5000 euro, a tutto vantaggio di paesi come l'Italia, dove l'ammontare medio dei pagamenti è basso. Infatti, solo il 20% del gettito della modulazione resterà nello Stato membro dove è riscosso, mentre per l'80%, esso sarà redistribuito tra gli Stati membri (andando ad alimentare i rispettivi fondi per lo sviluppo rurale) in base agli ettari di Sau, all'ammontare di occupazione agricola e (in misura inversa) al Pil procapite.

Nel corso della trattativa sulla riforma la modulazione ha perso gran parte della sua carica redistributiva, che inizialmente era molto forte. Infatti, rispetto alle prime proposte, è caduto il tetto agli aiuti per azienda (che era fissato a 300.000 euro), è scomparsa la progressività del taglio (che arrivava al 20% per aiuti superiori a 50.000 euro), si è ridotto il tasso di riduzione degli aiuti a regime (dal 6 al 5%) ed è stata attenuata la portata redistributiva tra paesi del meccanismo di riassegnazione agli stati membri dei fondi modulati<sup>9</sup>. In questo modo, la modulazione ha perduto la sua valenza di strumento con cui distribuire in modo più equo gli aiuti diretti della Pac tra i soggetti beneficiari, e con cui evitare di congelare una situazione che vede una minoranza di aziende catturare la maggioranza degli aiuti. E' un peccato, perché, specie con il regime di disaccoppiamento, con il quale si vuole indi-

<sup>9</sup> Ciò si deve alla introduzione della cosiddetta "clausola del 20%", in base alla quale il meccanismo di redistribuzione deve essere consegnato in modo che ad ogni paese non sia comunque tolto più del 20% (10% nel caso della Germania) dell'importo complessivo derivante dall'applicazione della modulazione sugli aiuti ricevuti dai propri agricoltori

rizzare gli aiuti diretti al produttore piuttosto che al prodotto, diventa difficile giustificare la persistenza di singoli pagamenti di dimensioni estremamente cospicue, a vantaggio di grandi proprietari terrieri, spesso assenteisti, o di grandi società interessate a detenere terra per diversificare il proprio portafoglio immobiliare.

Nonostante ciò, la modulazione rimane una innovazione molto importante e costituisce un pilastro della nuova Pac (Henke, 2004). Essa, infatti, conserva per intero il suo carattere di strumento specificamente rivolto a trasferire risorse dal primo al secondo pilastro, mettendo finalmente in pratica un obiettivo da tempo dichiarato e mai veramente perseguito. Inoltre, se pure la modulazione è passata in una versione annacquata rispetto agli intenti iniziali, ciò non esclude che in futuro se ne possa riproporre un'applicazione più rigorosa, sia per attenuare gli squilibri distributivi della Pac (magari reintroducendo un tetto agli aiuti per azienda), che per trasferire ulteriori risorse allo sviluppo rurale<sup>10</sup>.

### *Le nuove misure di sviluppo rurale*

Sul fronte dello sviluppo rurale le nuove misure introdotte dalla riforma sono le seguenti.

1. *Pacchetto qualità*, che prevede due tipi di misure: i)incentivi (fino a 3000 euro l'anno per 5 anni) per le imprese agricole che partecipano a programmi di miglioramento e garanzia della qualità e ii)sostegno alle associazioni di produttori (con contributi fino al 70% del costo dei relativi progetti) per attività d'informazione dei consumatori e di promozione di metodi di certificazione della qualità.

2. *Adeguamento ai nuovi standard*, con aiuti temporanei e degressivi agli agricoltori per aiutarli ad adeguarsi alle nuove e più stringenti norme relative ad ambiente, sicurezza alimentare, benessere degli animali e sicurezza sul lavoro

3. *Benessere degli animali*, con aiuto per gli allevatori che per un

<sup>10</sup> Proprio in questo spirito, nel corso del negoziato sulle nuove prospettive finanziarie 2007-13, il Presidente della Commissione Europea, José Manuel Barroso, ha proposto di aumentare di un punto la percentuale di modulazione a partire dal 2009, proprio per rimpinguare la dotazione finanziaria delle politiche di sviluppo rurale, minacciata dai tagli imposti dai severi vincoli di bilancio dell'Ue.

minimo di 5 anni si impegnano a migliorare il benessere degli animali oltre le soglie stabilite dalla normativa vigente.

4. *Audit*, ossia un servizio di consulenza aziendale che va offerto obbligatoriamente dal 2007, ma con la partecipazione degli agricoltori su base volontaria, per il quale si mette a disposizione un contributo per azienda sui fondi per lo sviluppo rurale. Lo scopo dell'*Audit* dovrebbe essere quello di “accompagnare” gli agricoltori (specie i giovani) a recepire le nuove norme di condizionalità e benessere degli animali, aiutandoli a metabolizzare e rendere concreto il concetto di *agricoltura multifunzionale*

5. Pacchetto giovani, consistente in un innalzamento dei tetti al sostegno agli investimenti dei giovani agricoltori dal 45 al 50% (e dal 55 al 60% nelle zone svantaggiate) ed aumento dell'aiuto al primo insediamento, in caso di ricorso al servizio di *Audit*.

### *Un giudizio d'insieme*

Nel complesso, la riforma Fischler è una buona riforma che la libera da gran parte delle distorsioni accumulate in un passato non sempre glorioso e che crea i presupposti perché essa si tolga di dosso l'immagine di politica protezionistica e assistenziale, che spreca risorse pubbliche per perseguire obiettivi obsoleti. Proprio per questo, però, è necessario essere ben consapevoli che la riforma non è un punto di arrivo, ma l'avvio di un processo di cambiamento, che va nella giusta direzione ma che è ben lungi dall'essere compiuto. Su questo terreno, basta riflettere sul significato della principale novità della riforma, ossia il disaccoppiamento: se si guarda, infatti, al sostegno disaccoppiato come un punto di arrivo, esso non è sostenibile, perché alla lunga non ci sono ragioni per dare sussidi agli agricoltori slegati da qualunque attività produttiva, sulla base di quanto essi percepivano in un dato momento storico; ma se lo si considera come strumento di transizione, come si è detto, un suo merito specifico è proprio quello di rendere più trasparente il sostegno erogato agli agricoltori, ed in ragione di questa maggiore trasparenza, di porre implicitamente il problema della sua giustificazione e della sua sostenibilità nel lungo periodo. Diventa, dunque, interesse degli stessi agricoltori che il sostegno che essi ricevono sia in prospettiva sempre più condizionato, mirato e selettivo, in modo da apparire agli occhi dei contribuenti non

come una pura rendita improduttiva legata al passato, ma come una spesa giustificabile, con cui si ottiene qualcosa in cambio da parte dei beneficiari. Si tratta, quindi, di legare il sostegno all'adozione, nel presente, di comportamenti virtuosi sul terreno della multifunzionalità, quali la produzione di esternalità positive e di beni pubblici legati all'attività agricola che il mercato, da solo, non è in grado di assicurare e per i quali, invece, i contribuenti sembrano disposti a pagare.

Su questo terreno, va compresa fino in fondo la necessità di utilizzare tutte le possibilità che la riforma offre per rendere il sostegno della nuova Pac più selettivo e più esplicitamente legato agli obiettivi che la società affida (o alle condizioni che essa intende imporre) alla propria agricoltura. Ci si riferisce, in particolare, a tre direttrici di intervento:

- una condizionalità seria e rigorosa;
- una politica selettiva in favore della qualità, anche attraverso i pagamenti supplementari dell'art. 69 di cui si dirà nel seguito;
- il rafforzamento delle politiche di sviluppo rurale: in generale, continuando a lavorare perché in esse si consolidi la componente territoriale e l'approccio di sviluppo dal basso; in particolare, applicando al meglio le nuove misure introdotte con la riforma Fischler.

Infine, un'altra grande novità della riforma è la flessibilità con cui essa può essere attuata a livello nazionale, in relazione ad una serie di aspetti non marginali: dai tempi di avvio del nuovo regime, alle modalità e l'intensità con cui gestire il disaccoppiamento, alla possibilità di applicare un sistema pagamenti supplementari per la qualità e l'ambiente. Si tratta di un aspetto fortemente innovativo, che consente di guardare alla nuova Pac in modo diverso dal passato: non più una politica rigida e monolitica, scritta per intero a Bruxelles e fatalmente modellata sulle esigenze delle realtà più forti, ma un arsenale di misure differenziate, da "interpretare" in modo selettivo dagli stati membri per adattarle alle proprie esigenze. Non c'è dubbio che l'idea di un'applicazione differenziata della Pac a livello nazionale possa apparire preoccupante, in termini di pericoli per la concorrenza intra-comunitaria e spinte verso la rinazionalizzazione (Scoppola, 2004), ma un certo grado di flessibilità era necessario e opportuno: sia per rendere meglio gestibile e metabolizzabile nei diversi contesti il processo di cambiamento messo in moto da una riforma molto radicale, sia perché la nuova Pac dovrà essere applicata in una Ue a 27, in realtà molto diverse, che chiedono politiche diverse.

### 3. - LE SCELTE FATTE DALL'ITALIA PER L'APPLICAZIONE DELLA NUOVA PAC

Le questioni più importanti sulle quali gli Stati membri erano chiamati a scegliere erano essenzialmente quattro:

1. la data di entrata in vigore della nuova Pac;
2. il regime di disaccoppiamento;
3. la cosiddetta "regionalizzazione", vale a dire l'art. 59 del regolamento orizzontale;
4. i pagamenti supplementari previsti dall'art. 69 del regolamento orizzontale.

L'Italia ha deliberato su ciascuno di questi punti, con un decreto ministeriale del 5 agosto 2004, dopo un dibattito molto serrato (Mipaf, 2004; Frascarelli, 2005b).

Per l'anno di avvio della riforma si è deciso di far partire la nuova Pac in Italia dal 1° gennaio 2005, senza avvalersi della possibilità, concessa a tutti i paesi dell'Ue a 15, di rinviarla al 2006 o al 2007<sup>11</sup>. Molti hanno giudicato la partenza al 2005 troppo frettolosa, perché a loro avviso sarebbe stato opportuno darsi più tempo per decidere sulle modalità di applicazione della nuova Pac e per preparare con calma la nostra amministrazione all'impatto della nuova normativa, soprattutto ai fini della definizione e dell'erogazione del pagamento unico per azienda. Invece, bene ha fatto l'Italia a non rinviare, perché in questo modo si è minimizzata la fase di incertezza che sempre accompagna l'avvio di una riforma e perché partendo subito si è dato agli agricoltori un segnale forte ed inequivocabile sulla volontà di assecondare e gestire fin dall'inizio il processo di cambiamento innescato dalla nuova Pac. Inoltre, dal momento che in Italia siamo comunque abituati a fare le cose all'ultimo momento, è difficile credere che al rinvio sarebbe poi effettivamente seguito il tempestivo avvio di un adeguato lavoro di preparazione.

Riguardo al secondo punto, cioè il modo con cui applicare il regime di disaccoppiamento, gli stati membri potevano decidere di mantenere accoppiato:

- Fino al 25% dell'aiuto per i seminativi oppure, in alternativa, fino al 40% dell'aiuto speciale al grano duro.

<sup>11</sup> Insieme all'Italia, ha scelto per l'avvio al 2005 la maggioranza dei 15, ossia Austria, Belgio, Danimarca, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Regno Unito e Svezia, mentre Finlandia, Francia, Grecia, Olanda e Spagna hanno preferito rinviare al 2006.

- Fino al 50% dell'aiuto agli ovi-caprini, compreso l'aiuto per le zone svantaggiate.

- Per la zootecnia bovina, oltre a mantenere accoppiato il premio alla macellazione dei soli vitelli, era possibile scegliere tra 3 opzioni alternative:

- a) mantenere accoppiato fino al 100% del premio alle vacche nutrici e fino al 40% del premio alla macellazione;

- b) fino al 100% del solo premio alla macellazione;

- c) fino al 75% del solo premio speciale ai bovini maschi.

L'Italia ha scelto il regime di disaccoppiamento totale in tutti i comparti, salvo che per le sementi, e ha scelto anche di anticipare al 2006 il disaccoppiamento dei nuovi aiuti compensativi per il latte. Anche in questo caso è stata fatta la scelta giusta, sia pure dopo molte incertezze e a coronamento di un dibattito molto intenso. Va infatti ricordato che, nella fase finale della trattativa sulla riforma l'Italia si era associata alla richiesta di alcuni Stati membri, guidati dalla Francia, sulla possibilità di adottare forme di disaccoppiamento parziale, in particolare per il grano duro, motivandola con l'esigenza di ridurre il rischio di abbandono di questa coltura. Inoltre, durante il dibattito sulla riforma, il fronte dei contrari al disaccoppiamento totale sembrava prevalente nel nostro paese, anche tra le associazioni professionali degli agricoltori<sup>12</sup>. La preoccupazione che giustificava questa posizione era che, con un regime di sostegno totalmente disaccoppiato, molti agricoltori potrebbero accontentarsi del pagamento unico aziendale, abbandonando l'attività produttiva e limitandosi a rispettare gli standard imposti dalla condizionalità. Non c'è dubbio che, ragionando dal punto di vista della collettività e del *policy maker*, si tratta di una preoccupazione legittima, ma va anche detto che gli strumenti per tenerne conto dovrebbero e potrebbero essere molto più selettivi del mantenere accoppiata una parte degli aiuti. In altre parole, se si ritiene che il disaccoppiamento totale possa generare rischi di abbandono o di disattivazione aziendale in alcune realtà territoriali e/o per alcune tipologie di conduttori, è su queste che si deve intervenire in modo mirato, mentre è sbagliato mantenere per tutti la distorsione associata a sussidi parzialmente accoppiati, cioè anche nella generalità dei casi dove il

<sup>12</sup> In particolare, sia la Confagricoltura che la Confederazioni Italiana Agricoltori (Cia) hanno mantenuto a lungo un atteggiamento fortemente critico nei confronti del disaccoppiamento.

disaccoppiamento non comporta tali rischi e dove i suoi effetti sono sicuramente positivi.

Il terzo punto su cui gli Stati membri sono stati chiamati a decidere era la “regionalizzazione” degli aiuti diretti, prevista dall’art. 59 del regolamento orizzontale. Si trattava della possibilità di definire aiuti più o meno uniformi a livello di zona omogenea, anziché differenziati a livello individuale in quanto calcolati su base storica. La regionalizzazione degli aiuti avrebbe comportato una forte redistribuzione tra i beneficiari, rispetto a quanto essi ricevevano in passato e certamente avrebbe creato non poche difficoltà (Perone Pacifico ed altri, 2004, p. 78). Proprio per questo, purtroppo, è mancato il coraggio di applicare la regionalizzazione, perdendo un’ottima occasione sia per migliorare l’equità distributiva della Pac che, soprattutto, per semplificarla (Frascarelli, 2005b). Inoltre, decidendo di varare fin dall’inizio la nuova Pac in regime di regionalizzazione si sarebbe potuto anticipare i tempi, giacché è ragionevole supporre che la tendenza alla omogeneizzazione degli aiuti si imporrà da sola. Infatti, in regime di aiuto disaccoppiato, tra qualche anno sarà difficile giustificare la persistenza di pagamenti individuali fortemente differenziati in una stessa zona e a fronte di identici obblighi di condizionalità, a favore di soggetti simili che, oltretutto, a differenza del passato, potranno anche ritrovarsi a produrre le stesse cose.

Infine, tra le opzioni più significative lasciate alla decisione degli Stati membri vi era la possibilità di attivare pagamenti supplementari per “tipi specifici di agricoltura ritenuti importanti per tutelare o valorizzare l’ambiente ovvero per migliorare la qualità alimentare e la commercializzazione dei prodotti agricoli”. Si tratta dell’art. 69 del regolamento orizzontale, che offre agli Stati membri la possibilità di creare una serie di fondi con cui finanziare tali pagamenti supplementari attraverso una trattenuta preventiva, fino ad un massimo del 10%, da operare sul *plafond* di aiuti relativo ad ogni comparto, prima di assegnare i diritti relativi al pagamento unico disaccoppiato (riducendo in proporzione il loro ammontare). I fondi così creati, uno per ogni comparto interessato dalla trattenuta, saranno erogati in forma accoppiata a tutti gli agricoltori che in futuro produrranno all’interno dello stesso comparto, rispettando i requisiti previsti dal regime di pagamenti supplementari; anche a quelli non titolari di diritti al pagamento unico disaccoppiato.

L’Italia ha deciso di avvalersi della possibilità offerta dall’art. 69, ed ha fatto bene, perché si tratta di una misura potenzialmente molto

qualificante. Tuttavia, per essere davvero efficace, essa non può che essere molto selettiva e non può che rivolgersi ad una platea relativamente ridotta di potenziali beneficiari, realmente in grado di comportarsi in modo da assicurare il perseguimento degli obiettivi desiderati. In altre parole, per rimanere in linea con lo spirito con cui è nata, l'applicazione dell'art. 69 andrebbe congegnata in modo da *togliere un poco a tutti* i beneficiari della Pac, attraverso una trattenuta modesta su tutti gli aiuti, *per dare molto a pochi*: concentrando, cioè, le risorse così reperite in pagamenti supplementari di ammontare unitario relativamente cospicuo, tali da poter chiedere in cambio, ai pochi che possono e vogliono impegnarsi, comportamenti virtuosi e, soprattutto, diversi da quelli che essi avrebbero comunque avuto in assenza della misura.

Purtroppo, il sistema di pagamenti supplementari definito dall'Italia è poco o nulla selettivo, fondato su criteri di ammissibilità talmente blandi da non richiedere ai beneficiari una modifica significativa delle proprie scelte imprenditoriali correnti: un'inutile partita di giro ed un puro costo burocratico, che non produrrà effetti desiderabili. Tutti gli agricoltori o gli allevatori di un certo comparto, infatti, sono colpiti dalla trattenuta sugli aiuti diretti necessaria a finanziare i pagamenti supplementari, ma tutti o quasi tutti possono ambire ad accedervi, continuando a fare più o meno le stesse cose di prima: una magra consolazione, giacché con una platea di beneficiari poco selezionata i pagamenti supplementari non possono che essere di entità molto modesta, e comunque non sufficienti a cambiare in misura significativa né i comportamenti né i bilanci degli imprenditori che li ricevono<sup>13</sup>. Inoltre, cosa ancora più grave, la poca selettività del sistema di pagamenti supplementari comporta il mantenimento surrettizio di un sostegno parzialmente accoppiato, con tutte le distorsioni ad esso associate. In altre parole, un sistema di pagamenti supplementari, accoppiati a specifiche produzioni ma senza che ai beneficiari siano imposti requisiti significativamente diversi dal passato, rischia di vanificare buona parte degli effetti positivi – per esempio, in termini di miglioramento del

<sup>13</sup> Nella prima campagna di applicazione, per i seminativi, il pagamento supplementare è stato pari ad appena 47 euro per ettaro: una cifra solo di poco superiore (per i produttori di grano duro in qualche zona persino inferiore) all'ammontare medio del taglio del 7% operato sugli aiuti disaccoppiati, necessario per finanziare il pagamento stesso. Come si diceva, appunto, una inutile partita di giro.

potere contrattuale degli agricoltori nella filiera – della coraggiosa scelta fatta dall’Italia di applicare la nuova Pac in regime di disaccoppiamento totale. Al riguardo, non sorprende che la decisione su come applicare in Italia l’art. 69 sia stata influenzata, più che dalle associazioni professionali agricole, dalla pressione esercitata dai gruppi di rappresentanza dell’industria di trasformazione e, soprattutto, dei produttori di sementi.

Una spiegazione di questo esito indesiderabile sta anche nei contrasti tra Regioni e Ministero delle politiche agricole su chi e come avrebbe dovuto gestire la misura, in un contesto di scarsa propensione ad assumersi la responsabilità di scelte nette da parte dei *policy makers* del nostro paese. E’ certo comprensibile, dal punto di vista delle Regioni, la paura di sottoscrivere un meccanismo di potenziale redistribuzione dei fondi Pac di un certo comparto da una Regione all’altra, come sarebbe potuto accadere con un sistema di pagamenti “troppo” selettivo gestito a livello nazionale<sup>14</sup>. Tuttavia, nessuna Regione ha avuto il coraggio di chiedere un’applicazione dell’art. 69 con massimali di spesa divisi a livello regionale e con criteri di ammissibilità differenziati, sia pure all’interno di “paletti” concordati nella Conferenza Stato-Regioni. Un’altra spiegazione della applicazione “annacquata” dell’art. 69 fatta nel nostro paese è la regola comunitaria che prevede, nel caso di pagamenti accoppiati alla produzione quali quelli dell’art. 69, che i fondi non richiesti da potenziali beneficiari restino nelle casse comunitarie. In altre parole, vi è stata la paura di “perdere” risorse finanziarie, distogliendole dal pagamento unico aziendale - disaccoppiato e quindi “sicuro”, perché definito una volta per tutte - verso un sistema più aleatorio che, se gestito con criteri troppo selettivi, avrebbe comportato il rischio di un numero di domande inferiore alla dotazione finanziaria generata con le trattenute imposte al complesso degli aiuti. Paura comprensibile, ma anche eccessiva, visto che comunque la questione si sarebbe riproposta anno per anno, e nulla vietava di partire mirando un po’ più alto, per poi eventualmente calibrare meglio i criteri di ammissibilità nel tempo, rendendoli, se necessario, più accessibili. Inoltre, si potrebbe negoziare

<sup>14</sup> La quota dei pagamenti dell’art. 69 che va al complesso degli agricoltori di una data regione non coincide necessariamente con le trattenute sugli aiuti ordinari della Pac da essi subite; e tale differenza è tanto maggiore quanto più selettivo è il sistema di aiuti.

con la Commissione europea la possibilità di rendere più flessibile la regola della totale e irrimediabile “perdita” dei fondi non spesi in un certo anno da parte dello Stato membro<sup>15</sup>. Tuttavia è certo che, nello spirito della sperimentazione, qualcosa va fatto, ed anche in tempi brevi, per rimediare agli errori nella prima fase di applicazione e per sfruttare le enormi potenzialità dell’art. 69, come misura realmente selettiva.

#### 4. - GLI EFFETTI DELLA NUOVA PAC E L’AGRICOLTURA MERIDIONALE

##### *Le attese e le previsioni*

Subito dopo l’approvazione della riforma Fischler si è aperto, in Italia come in Europa, un ricco ed acceso dibattito sul significato e sui possibili effetti del nuovo regime di sostegno nonché sui modi più opportuni di gestirlo, anche in relazione alle richiamate opzioni circa gli adattamenti della nuova Pac a livello nazionale. In questo quadro, si deve riconoscere come il contributo degli studiosi del nostro paese sia stato massiccio e tempestivo, sia con interventi di valutazione qualitativa e di interpretazione critica dei vari aspetti della riforma (Albissini, 2004; De Castro, 2004; De Filippis, 2004 e 2005b; Frascarelli, 2003, 2005a, 2005b; Scoppola, 2004; Sotte, 2005), che con analisi di natura quantitativa degli effetti sull’agricoltura italiana in complesso (Giacomini, Donati, 2004; Ismea, 2004) o su particolari comparti e territori (Arfini, Donati, 2003; Boatto, Rossetto, 2004; Donati, Zuppiroli, 2003; Dseq, 2004; Marotta, 2005; Perone Pacifico ed altri, 2004; Severini, 2003). Come è ovvio, le questioni più dibattute – e dunque le principali domande a cui si tentava di dare risposte – riguardavano gli effetti della grande novità introdotta dalla riforma costituita dal disaccoppiamento del sostegno: sui redditi degli agricoltori, sugli ordinamenti produttivi, sugli equilibri complessivi delle diverse filiere.

<sup>15</sup> Ad esempio, chiedendo che i fondi accantonati con la trattenute e non spesi in un certo anno, possano andare ad aumentare la dotazione finanziaria dell’anno successivo, così come in passato accadeva per gli aiuti regolati da quantità massime garantite; oppure che essi vengano in qualche modo trasferiti dal primo al secondo pilastro della Pac, come avviene con il meccanismo della modulazione, aumentando la dotazione finanziaria di alcune misure dello sviluppo rurale.

La grande maggioranza degli studi di tipo qualitativo sottolinea i meriti del disaccoppiamento, specie nella sua versione applicata in Italia di disaccoppiamento *totale*, in termini di potenziali guadagni di efficienza che, sia a livello aziendale che settoriale, dovrebbero derivare dal maggiore orientamento al mercato delle scelte produttive degli agricoltori. Il principale rischio che viene da tutti indicato è il possibile incentivo all'abbandono dell'attività produttiva ed alla disattivazione aziendale che il disaccoppiamento potrebbe portare in alcune realtà territoriali. Dopo la riforma, infatti, nel ventaglio delle possibili scelte per un agricoltore che in passato beneficiava di aiuti Pac - e che, dunque, risulta oggi titolare di diritti al pagamento unico aziendale - c'è anche la "non coltivazione", ossia il semplice "mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche ed ambientali" (art. 2 del Reg. Ce 1782/2003), sia pure nel rispetto dei vincoli imposti dalla condizionalità (Frascarelli, 2005b). Tuttavia, proprio in quanto frutto di una libera scelta conseguente ad un calcolo economico, bisogna precisare che il rischio di abbandono non riguarda direttamente i principali destinatari del sostegno, vale a dire gli agricoltori. Per essi, infatti, gli studi citati indicano che il disaccoppiamento dovrebbe risolversi in un buon affare, in termini di variazione dei redditi aziendali, almeno finché la sua maggiore trasparenza non lo renda meno giustificabile e dunque più vulnerabile sul mercato politico<sup>16</sup>. Finora, infatti, le imprese agricole sceglievano cosa produrre in base agli aiuti accoppiati, in una sorta di assai poco edificante "caccia ai sussidi" della vecchia Pac, per poi dover vendere la produzione a qualunque prezzo, arrivando in qualche caso anche a svenderla. Con l'aiuto disaccoppiato, invece, esse si orienteranno verso la produzione di determinati prodotti solo se il prezzo atteso di questo ultima risulti sufficientemente remunerativo; cioè, in definitiva, solo se ci si aspetta che per tali

<sup>16</sup> Tra gli studi che propongono valutazioni quantitative degli effetti della nuova Pac, prevale la previsione di una sostanziale e generalizzata tenuta dei redditi agricoli, anche nel Mezzogiorno (Ismea, 2004). Ed anche nei casi dove si prevede una lieve tendenza alla loro riduzione (Giacomini, Donati, 2004, Perone Pacifico ed altri, 2004, Marotta, 2005) questa non è associata all'effetto del disaccoppiamento (che, anzi, incide sempre in modo positivo sul conto economico aziendale) bensì alla riduzione dell'ammontare unitario degli aiuti che la riforma prevede: in generale, per effetto della modulazione degli aiuti stessi; in particolare, nel caso del grano duro, a causa della riduzione del premio supplementare, da 344,5 a 285 euro per ettaro.

prodotti esista una sufficiente domanda e un'adeguata disponibilità a pagare da parte di chi lo acquista sul mercato.

Non sorprende, quindi, che i più attivi tra gli oppositori al disaccoppiamento siano stati alcuni comparti dell'industria di trasformazione, in particolare quello della pasta, che hanno fatto di tutto per diffondere la propria preoccupazione sul rischio di abbandono generalizzato della coltivazione di grano duro e sulla perdita d'identità della produzione nazionale di pasta che deriverebbe dal disaccoppiamento (Frascarelli, 2005b). Il ragionamento che sta dietro tale preoccupazione è semplice: con il disaccoppiamento, gli industriali trasformatori rischiano di perdere i benefici di quello che, con il vecchio sostegno accoppiato, era un sussidio indiretto pagato dai contribuenti che consentiva loro di disporre comunque di un'offerta di prodotto da trasformare, in misura abbondante e a buon mercato. Si tratta di una preoccupazione più che comprensibile ma anche un po' sospetta, dal momento che proviene dagli stessi soggetti che nel dibattito sulla necessità di valorizzare l'origine dei prodotti agricoli e sull'opportunità di indicarla in etichetta tendono, invece, a rivendicare il proprio diritto (peraltro, più che legittimo) a comprare la "materia prima agricola" in giro per il mondo, laddove essa costa meno o dove le sue caratteristiche meglio si prestano alle esigenze della trasformazione, senza dovere necessariamente servirsi della produzione di provenienza nazionale. Quella stessa produzione di cui oggi essi paventano la riduzione come risultato del disaccoppiamento, semplicemente perché temono di non poterne più disporre, come in passato, a prezzi tenuti artificialmente bassi da un'offerta alimentata dai sussidi accoppiati della vecchia Pac.

Una preoccupazione del tutto analoga è quella dei settori che sono a monte dell'attività agricola, in particolare l'industria sementiera, che temono la riduzione della domanda di input da parte degli agricoltori, associata alla possibile estensificazione produttiva conseguente al disaccoppiamento. E si è già detto come tali preoccupazioni dei comparti che operano a monte e a valle dell'agricoltura abbiano condizionato in modo pesante la decisione su come applicare in Italia i pagamenti speciali dell'art. 69, in termini di eccessivo annacquamento di una misura che avrebbe dovuto selezionare pochi beneficiari e che, invece, si è trasformata in un generico incentivo a mantenere la produzione, attraverso un (misero) pagamento accoppiato concesso praticamente a tutti.

Intendiamoci, al netto del loro carattere strumentale, si tratta di preoccupazioni a cui è necessario prestare la massima attenzione, sia perché sono il segno di un reale disagio esistente all'interno della filiera agroalimentare, sia perché alcuni dei possibili effetti negativi del disaccoppiamento rischiano effettivamente di essere concentrati dal punto di vista territoriale: è certamente questo il caso della paventata riduzione della coltivazione di grano duro nell'Italia meridionale, un tema di cui si è molto parlato negli ultimi mesi, con toni fin troppo drammatici ed allarmistici (Frascarelli, 2005c).

In effetti, gli studi d'impatto prima ricordati sono concordi nel prevedere una contrazione significativa dell'area coltivata a grano duro, come effetto più macroscopico del nuovo regime di sostegno disaccoppiato: non sorprende che tale riduzione sarebbe concentrata nell'Italia meridionale, dove con la nuova Pac gli incentivi a mantenere la coltivazione di grano duro sono ulteriormente ridotti dalla decurtazione del premio supplementare e, soprattutto, dal fatto che anch'esso viene disaccoppiato dalla produzione, rientrando nel pagamento unico<sup>17</sup>. Va inoltre osservato che, secondo le previsioni degli studi in questione, la forte riduzione del grano duro sarebbe solo parzialmente compensata da un aumento della superficie destinata ad altri cereali e a pascolo e, dunque, sarebbe conseguenza anche di scelte di vero e proprio abbandono dell'attività produttiva: a conferma di come in regime di sostegno disaccoppiato la semplice "non coltivazione" diventi una delle possibili destinazioni delle superfici aziendali. Al riguardo, è tuttavia interessante richiamare tre aspetti messi in luce dai risultati degli studi d'impatto.

In primo luogo, la scelta di non coltivazione riguarda un ammontare di superficie relativamente modesto: nella stima di Giacomini e Donati (2004, p. 18), si tratterebbe di circa 150.000 ettari, pari a meno del 2% della superficie produttiva interessata dalla riforma. In secondo luogo, la scelta dell'abbandono non sarebbe un fenomeno meridionale ma, anzi, le previsioni degli stessi due autori mostrano una "concen-

<sup>17</sup> Va detto che, nel caso del grano duro, rimane accoppiato un premio alla qualità, in misura pari a 40 euro per ettaro, a cui si aggiunge l'ammontare del pagamento speciale dell'art. 69, pure accoppiato, che come si è detto è risultato pari a 47 euro per ettaro: troppo poco per convincere a continuare a produrre chi lo faceva solo per intascare il sussidio della vecchia Pac; pur in presenza di conti colturali in perdita in termini di costi e ricavi di mercato, al netto del sussidio stesso.

trazione della superficie non coltivata soprattutto nelle zone più produttive della pianura padano-veneta e nelle aree periurbane” (Giacomini, Donati 2004, p. 19-20). Infine, cosa più importante, praticamente tutti gli studi prima citati mostrano come l’opzione di disaccoppiamento parziale, consistente nel mantenere accoppiata una percentuale, anche consistente degli aiuti (40% per il grano duro), sulla quale molto si è discusso nel nostro paese, non avrebbe comportato una variazione significativa della superficie non coltivata. Ed è questo un altro segno indiretto ma inequivocabile di quanto pesante fosse la distorsione dei sussidi accoppiati della vecchia Pac, che spingevano a mantenere in piedi produzioni decisamente antieconomiche sotto il profilo del conto economico dei costi e dei ricavi di mercato.

### *I primi effetti della riforma*<sup>18</sup>

Alla fine del primo anno di applicazione della nuova Pac si dovrebbe poter tentare un primo bilancio dei suoi effetti, con particolare riferimento a ciò che è accaduto nell’agricoltura meridionale. Sfortunatamente, però, il bilancio non può che essere molto provvisorio e parziale, poiché al dicembre 2005 ancora non si dispone di dati

**TAB. 1. - Evoluzione delle domande Agea per i seminativi (ettari).**

	2004	2005	Variaz. %
Mais	1.251.660	1.153.886	- 7,8
Fruento duro	1.971.361	1.345.087	- 31,8
Fruento tenero	427.970	491.325	14,8
Orzo	229.998	312.882	36,0
Soia	141.385	135.634	- 4,1
Totale	4.022.374	3.438.814	- 14,5

**Fonte:** Dati provvisori Agea.

<sup>18</sup> In questo paragrafo si commentano i dati (provvisori) disponibili sul primo anno di applicazione della nuova Pac, precisando che ci si riferisce solo ai settori inseriti nella riforma Fischler del 2003 (ed in particolare ai soli seminativi, perché sulla zootecnia non vi sono ancora informazioni); non ci si può riferire, invece, a due comparti importanti per l’agricoltura meridionale, quali quelli dell’olio d’oliva e del tabacco, giacché per essi, come per lo zucchero, la nuova Pac partirà gradualmente solo nel 2006.

certi e affidabili. Più in particolare, limitando il discorso ai soli seminativi, si assiste ad un balletto di cifre molto diverse, di fonte Istat e Agea, che forniscono un quadro molto differenziato.

**TAB. 2. - Superficie a cereali in Italia (ettari).**

	1990-92	1995-97	2000-02	2003	2004	2005
<b>Grano Duro</b>						
Nord	94.613	30.937	25.955	26.022	29.697	28.273
Centro	295.742	330.001	371.448	375.883	430.119	327.016
Sud	1.252.068	1.277.823	1.286.771	1.286.929	1.312.316	1.192.739
Italia	1.642.423	1.638.762	1.684.173	1.688.834	1.772.132	1.548.028
<b>Grano Tenero</b>						
Nord	464.785	432.264	397.656	358.883	367.402	389.739
Centro	378.069	224.562	165.392	147.216	144.809	149.790
Sud	174.304	121.520	92.288	71.226	69.629	71.377
Italia	1.017.158	778.346	655.336	577.325	581.840	610.906
<b>Mais</b>						
Nord	650.947	859.088	957.962	1.020.570	1.056.680	986.127
Centro	99.561	87.645	89.542	95.573	93.830	87.152
Sud	76.339	54.725	47.445	47.086	46.262	45.506
Italia	826.848	1.001.458	1.094.949	1.163.229	1.196.772	1.118.785

**Fonte:** Nostre elaborazioni su dati Istat.

Stando ai dati di Agea, peraltro provvisori, ufficiosi e non disaggregati per regioni e circoscrizioni (Tabella 1), la contrazione delle superfici sarebbe molto consistente, e decisamente maggiore di quanto previsto dagli studi d'impatto prima ricordati: con una riduzione di oltre 600.000 ettari di grano duro e 100.000 ettari di mais, solo in parte compensata dagli aumenti di frumento tenero (+63.000 ettari) e orzo (+82.000 ettari)<sup>19</sup>.

Molto più contenuta sarebbe, invece, la contrazione delle superfici in base ai dati Istat (Tabelle 2 e 3): 225.00 ettari di grano duro, poco

<sup>19</sup> Va comunque ricordato che non sono rilevate da Agea le superficie a foraggiare, che in molte aree costituiscono la principale alternativa ai seminativi, per cui non tutta la differenza tra il dato al 2005 ed al 2004 deve considerarsi superficie abbandonata.

meno di 80.000 ettari di mais, in piccola parte compensate da un aumento di 30.000 ettari a grano tenero. Un'ulteriore circostanza da segnalare è che lo scostamento dei dati tra le fonti Istat e Agea c'era anche nel 2004, ma nel 2005 cambia inopinatamente di segno: mentre, infatti, nel 2004 le semine riportate dall'Agea risultavano superiori a quelle stimate dall'Istat (per esempio, nel caso del grano duro, un milione e 971.000 ettari dell'Agea contro un milione e 777.000 per l'Istat), nel 2005 avviene il contrario (un milione 345.000 ettari per Agea, con una riduzione del 31,8%, contro un milione 520.000 per l'Istat, con una riduzione contenuta al 14%)<sup>20</sup>.

**TAB. 3. - Superficie a cereali: tassi medi annui di variazione (%).**

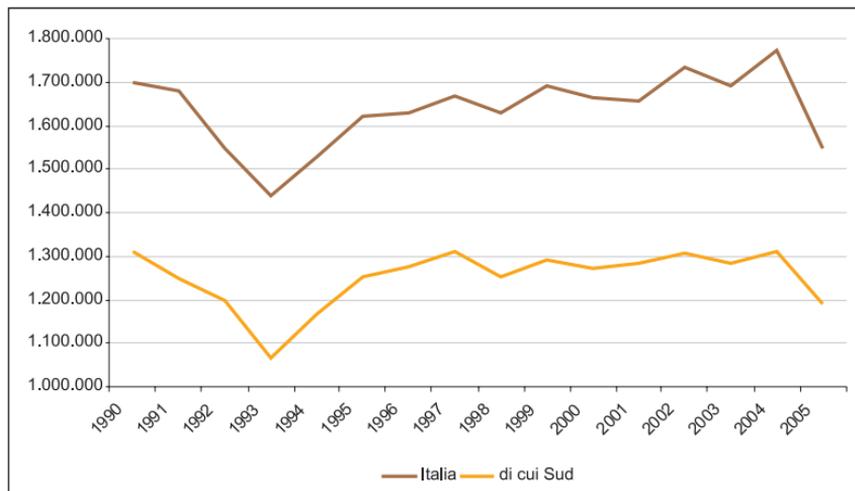
	1995-97	2000-02	2003	2004	2005
<b>Grano Duro</b>					
Nord	-20,03	-3,45	-9,42	14,12	-4,80
Centro	2,22	2,39	-5,91	14,43	-23,97
Sud	0,41	0,14	-1,39	1,97	-9,11
Italia	-0,04	0,55	-2,56	4,93	-12,65
<b>Grano Tenero</b>					
Nord	-1,44	-1,66	-18,60	2,37	6,08
Centro	-9,89	-5,93	-6,19	-1,64	3,44
Sud	-6,96	-5,35	-15,43	-2,24	2,51
Italia	-5,21	-3,38	-15,36	0,78	5,00
<b>Mais</b>					
Nord	5,71	2,20	4,99	3,54	-6,68
Centro	-2,52	0,43	4,19	-1,82	-7,12
Sud	-6,44	-2,81	-2,15	-1,75	-1,63
Italia	3,91	1,80	4,61	2,88	-6,52

**Fonte:** nostre elaborazioni su dati Istat.

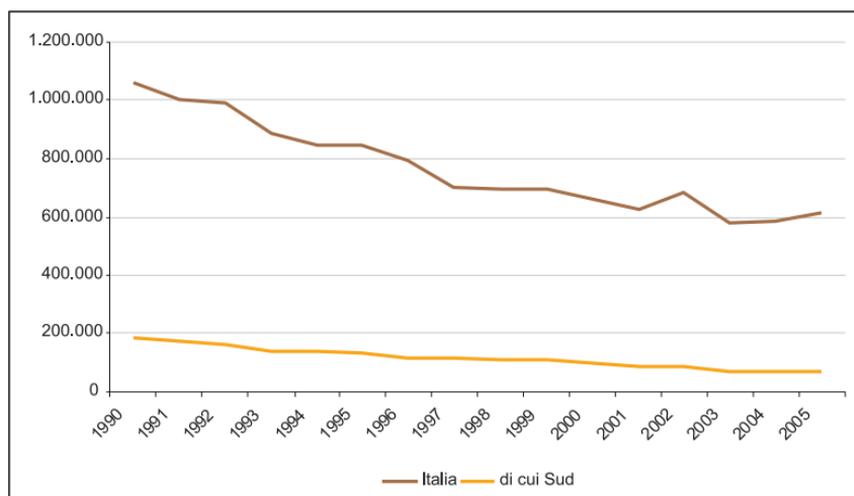
<sup>20</sup> Non è dato di sapere da che cosa dipende lo scostamento e, soprattutto, come si spiega la modifica del suo segno: da un lato, infatti, si può sostenere che il dato Agea è sottostimato – oggi come in passato – perché non tiene conto degli ettari coltivati da chi, per qualche motivo, non fa domanda per la Pac; dall'altro che esso, almeno in passato, era sovrastimato dalle truffe di chi dichiarava a fini Pac più di quanto effettivamente coltivato per lucrare aiuti. Poiché in regime di pagamento unico aziendale i diritti sono pre-determinati dalla assegnazione fatta dall'Agea, tale truffa non è più proponibile, e ciò potrebbe contribuire a spiegare la caduta del dato delle semine dichiarate ad Agea.

In concreto, quasi tutti gli “addetti ai lavori” sono concordi nel ritenere il dato ufficiale, definitivo e ben disaggregato dell’Istat, poco attendibile in quanto fin troppo ottimistico; e quello ufficioso, parziale e provvisorio dell’Agea più vicino alla realtà, giacché sembra che effettivamente la riduzione delle superfici a grano duro sia stata nell’ordine dei 500.000 ettari. E’ anche probabile che queste valutazioni sugli ettari abbandonati siano in qualche modo influenzate al rialzo dal clima di allarmismo che si è generato all’indomani della applicazione della Pac specie, come si è detto, in riferimento alla questione del grano duro nel Mezzogiorno, ma il fatto che su di esse tutti i soggetti interessati concordano fa pensare che si tratti di valutazioni abbastanza realistiche. In ogni caso, ciò crea una situazione particolarmente imbarazzante, sia per il *policy maker*, che prima o poi dovrà discutere in sede comunitaria gli effetti della Pac sul territorio nazionale, che per lo studioso: entrambi, infatti, non possono evidentemente riferirsi alle voci ed alle impressioni degli addetti ai lavori, per quanto fondate, dovendo necessariamente basare le proprie analisi su dati ufficiali. Dunque, pur sapendo che si tratta molto probabilmente di dati che sottostimano l’impatto della nuova Pac, almeno per ora non si può che ragionare su dati Istat: limitandosi, per prudenza, a guardare al segno ed alla natura delle tendenze complessive ed alla eventuale presenza di segnali di variazione, senza entrare troppo nel dettaglio.

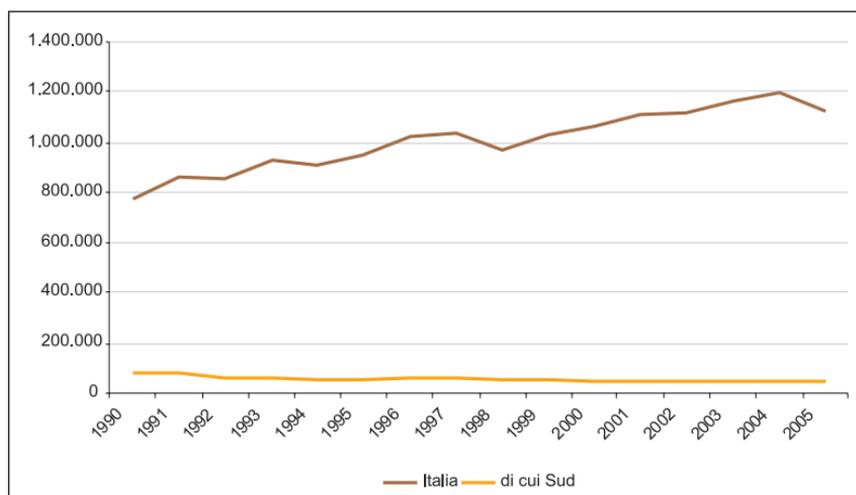
**GRAF. 1. - Superficie a grano duro.**



**GRAF. 2. - Superficie a grano tenero.**



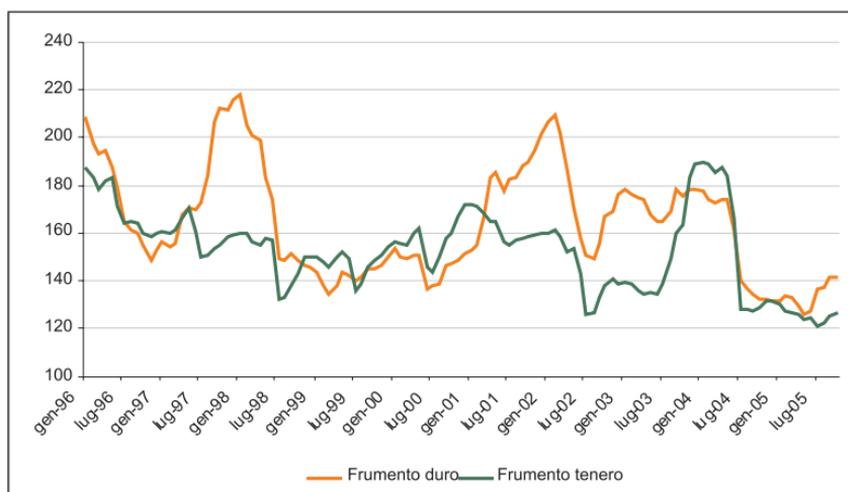
**GRAF. 3. - Superficie a mais.**



Concentrandosi sui dati relativi al Mezzogiorno e guardando anche ai grafici 1-3, si può notare che la contrazione della superficie a grano duro del 2005 interrompe un trend di crescita che, sia pure con lievi oscillazioni annuali (1998, 2001, 2003), è in atto dal 1993; ad esso fa riscontro, sempre al Sud, un altrettanto chiara ten-

denza alla riduzione del grano tenero e del Mais. Va anche detto che, in termini relativi, la riduzione registrata nelle semine di grano duro nel 2005 è molto più accentuata al Centro (-24%) che al Sud (-9%) e che essa colloca la coltura ad un livello comunque superiore a quello dei primi anni novanta. In questo senso, il dato del 2005 sarebbe assai meno drammatico di quanto può apparire a prima vista e potrebbe rientrare in una fisiologica fase di assestamento. A questo proposito, si possono citare le considerazioni di Angelo Frascarelli (che peraltro nel passo citato commentava la ben più vistosa riduzione basata sui dati Agea), per il quale “le superfici a grano duro non hanno subito un crollo, ma sono semplicemente tornate alla normalità delle condizioni ambientali e tecniche offerte dal nostro paese. La vera anomalia era rappresentata da 1.900.000 raggiunti nel 2004 (...) con ringrani ripetuti e con coltivazioni finalizzate alla caccia ai sussidi. Oggi l’agricoltore ha consolidato la sua Pac e può prestare maggiore attenzione alle rotazioni e al conto economico” (Frascarelli, 2005c, p. 48).

Va anche detto che nella decisione di ridurre le semine rispetto al 2004 potrebbe aver giocato anche l’andamento dei prezzi che, come si vede dal Grafico 4, nel quadro di una marcata variabilità intorno ad un trend di segno comunque negativo, aveva segnato nel 2004 un punto di minimo. Non è irragionevole supporre che ciò abbia alimentato un clima di sfiducia, forse ingenerando aspettative di una ulteriore discesa per l’anno successivo che, invece, non c’è stata; infatti, come si vede dal grafico, nel 2005 si è assistito ad una ripresa delle quotazioni, specie per il grano duro, che in qualche misura potrebbe essere conseguenza della minore produzione interna. E’ ovviamente del tutto prematuro trarre conclusioni di questo tipo, dal momento che i fattori che governano l’andamento congiunturale dei prezzi sono molteplici e che bisognerà comunque attendere qualche anno prima di decifrare con sicurezza le conseguenze strutturali del nuovo regime di sostegno. Come si è detto, tuttavia, in un quadro di maggiore orientamento al mercato e nella prospettiva di una produzione interna non più sostenuta dai sussidi accoppiati, non c’è dubbio che l’equilibrio del mercato interno dovrebbe tendere a collocarsi ad un livello di prezzi un po’ più sostenuto rispetto al recente passato; al netto, ovviamente, degli effetti congiunturali associati all’andamento dei prezzi mondiali e dei tassi di cambio.

**GRAF. 4. - Prezzi medi mensili del frumento 1996-2005 (euro/t).**

### *Le prospettive future*

Non c'è dubbio che i dati sugli effetti della nuova Pac sono ancora troppo provvisori e parziali per trarre da essi conclusioni definitive, valide nel medio-lungo periodo. Mancano, infatti, i dati sulla risposta produttiva del settore zootecnico, necessariamente più lento di quello dei seminativi e, soprattutto, va ricordato che la nuova Pac è stata applicata nel 2005, specie per il Mezzogiorno, in versione del tutto parziale, considerando che le nuove Ocm relative all'olio d'oliva e al tabacco entreranno gradualmente a regime a partire dal 2006. Stessa cosa vale per lo zucchero, la cui Ocm è stata appena riformata, a fine novembre 2005, a coronamento di un lungo e tormentato dibattito. Inoltre, mancano ancora all'appello le revisioni delle Ocm relative al vino ed all'ortofrutta, che sono attese nel corso del 2006 e che contribuiranno in modo cruciale a definire l'assetto della nuova Pac nel nostro Mezzogiorno.

La stessa Pac riforma Fischler è per ora ancora attuata in modo lacunoso e sperimentale: si è detto della applicazione insoddisfacente, tutta da rivedere, dei pagamenti speciali dell'art. 69; così come si è accennato alla necessità di applicare la condizionalità ambientale in modo serio e rigoroso ed alle nuove opportunità - anche quelle, ancora tutte da giocare - sul fronte dell'Audit e dello sviluppo rurale, con par-

icolare riferimento al pacchetto giovani ed al pacchetto qualità: si tratta di misure molto promettenti, ma altrettanto difficili da applicare in modo efficace, giacché per esse, come sempre accade per le azioni innovative e potenzialmente selettive, il rischio della caccia alla rendita da parte dei potenziali beneficiari, dell'annacquamento e della concorrenza al ribasso da parte dei *policy maker* è sempre dietro l'angolo.

Ancora, è necessario monitorare con la massima attenzione l'applicazione della condizionalità che finora, nel nostro paese come altrove, sta avendo una applicazione molto (troppo) blanda. Come si è accennato, invece, è necessario capire che essa rappresenta un elemento fondante della nuova Pac che va applicato con la dovuta gradualità ma in misura sempre più estesa ed in modo sempre più serio e rigoroso. In altre parole, se pure nel breve periodo la condizionalità è un costo per gli agricoltori, in un'ottica di lungo periodo essa va vista come una sorta di investimento, con cui è possibile mettere in sintonia la Pac con obiettivi sempre più sentiti dai cittadini europei, quali il rispetto dell'ambiente, la sicurezza alimentare, la biodiversità, contribuendo a legittimare il nuovo regime di sostegno disaccoppiato agli occhi dell'opinione pubblica.

Un altro elemento decisivo sarà la capacità di riorganizzazione delle filiere produttive su basi del tutto nuove rispetto al passato: rimuovendo le sacche di rendita in esse ancora presenti, riposizionando i diversi attori in relazione agli effetti prima ricordati del maggiore orientamento al mercato e premiando la progettualità imprenditoriale in tutte le fasi delle filiere stesse, da quella agricola (ed anche da quelle a monte della stessa agricoltura) a quella del commercio al dettaglio. A questo riguardo, i "tavoli di filiera" di cui oggi si parla possono essere lo strumento giusto per perseguire i suddetti obiettivi solo a patto di farli funzionare come una reale occasione di confronto *inter pares*: evitando, da un lato, che essi diventino lo strumento con cui legittimare situazioni di squilibrio; dall'altro, che si trasformino in una sede di azione difensiva di interessi corporativi.

Per il medio periodo, ma partendo da subito, è necessario attrezzarsi per gestire al meglio i processi di ristrutturazione delle imprese agricole: distinguendo tra quelle su cui è possibile contare sul versante del contributo produttivo e quelle di dimensioni troppo ridotte, ma pur importanti sul fronte socio-culturale, residenziale, territoriale ed ambientale, in modo da offrire a queste diverse realtà un ventaglio di

politiche opportunamente differenziate. Sarà inoltre cruciale affrontare in modo estremamente attento e con strumenti adeguati il difficile passaggio generazionale in atto, che nei prossimi anni sempre più si evidenzierà come il problema di fondo dell'agricoltura nel Mezzogiorno e (forse ancora prima e ancora di più che nel Mezzogiorno) in tutto il resto del Paese: ci si riferisce alla problematica sostituzione di una vasta schiera di conduttori anziani che stanno rapidamente uscendo di scena, con un ancor troppo sparuto manipolo di giovani che bisogna attrarre e trattenere, mettendoli in grado di fare impresa in modo moderno, privilegiando le produzioni di qualità, valorizzando il legame con il territorio e rispondendo alle diverse opportunità offerte dall'agricoltura multifunzionale.

In questo quadro, più che a quel poco che rimane della vecchia politica dei mercati ed alla gestione, a regime, del nuovo sistema di sussidi disaccoppiati, la parte veramente strategica dell'intervento in agricoltura sarà affidato alle politiche di sviluppo rurale, per loro natura molto più discrezionali e selettive, che proprio per questo possono fare la differenza. Come è noto, sono queste politiche di taglio territoriale, che il principio di sussidiarietà coerentemente affida alle autorità più vicine al territorio e che il nostro ordinamento assegna alla competenza regionale. Su questo terreno, ci sono dunque tutte le premesse perché il Mezzogiorno possa essere protagonista, attraverso l'azione delle sue Regioni, e perché abbia, per così dire, la politica agraria che si merita.

Più in generale, si può sottolineare come con la riforma Fischler si siano rimosse molte delle distorsioni della vecchia Pac, allargando il campo di azione della politica agraria nazionale. Su questo fronte, quindi, si dovrebbe iniziare ad usare con convinzione e a dare contenuti concreti agli strumenti introdotti dalla Legge di orientamento, dotati di grande potenzialità ma rimasti finora sulla carta: ci si riferisce, ad esempio, alle norme relative alla nuova definizione di imprenditore agricolo, alla promozione e al sostegno dei distretti rurali, al rafforzamento delle filiere agroalimentari.

In questo spirito ed a queste condizioni, non è azzardato concludere riprendendo e sottolineando con forza, al di fuori di ogni retorica, quanto già accennato in precedenza circa il modo con cui è opportuno recepire la nuova Pac, specie nel Mezzogiorno: non come punto di arrivo e non come una politica preconfezionata, da applicare in modo passivo; piuttosto, come punto di partenza di un processo di revisione

profonda dell'intervento in agricoltura e nelle aree rurali che va interpretato e gestito a livello nazionale e regionale con coraggio e fantasia. In ultima analisi, come la grande occasione per "accompagnare al mercato" l'agricoltura italiana e meridionale, sfruttando al meglio il generoso ombrello di protezione e sostegno assicurato ancora per molti anni, in un periodo in cui essa sarà interessata da una serie di trasformazioni endogene (la modernizzazione e ristrutturazione delle imprese agricole, il ricambio generazionale) ed esogene (la globalizzazione) di tutto rilievo.

La nuova Pac, se bene utilizzata, può aiutare a fronteggiare le sfide poste da queste trasformazioni; ed è per questo che, guardando al futuro con un pizzico di ottimismo, è giusto considerarla un'opportunità più che una minaccia.

FABRIZIO DE FILIPPIS

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ALBISINNI F., "Appunti sulla riforma di metà periodo, *Agricoltura Istituzioni Mercati*, n. 2, 2004.
- ARFINI F., DONATI M., "La nuova PAC tra disaccoppiamento e politiche regionali: il caso dell'Emilia Romagna", *Nuovo Diritto Agrario*, n. 1, 2003.
- BOATTO V., ROSSETTO L., TRESTINI S., "L'allevamento bovino da carne è destinato al ridimensionamento", *L'Informatore Agrario*, n. 6, 204.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Agenda 2000. Per un'Europa più forte e più ampia*, Supplemento al Bollettino dell'Unione Europea, n. 5, 1997.
- CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della presidenza – Consiglio Europeo di Bruxelles del 24 e 25 ottobre 2002*, SN 300/02, Bruxelles, 2002 (<http://europa.eu.int/council/off/colcu/index.htm>).
- DE CASTRO P., *Verso una nuova politica agricola europea*, Agra editrice, Roma, 2004.
- DE FILIPPIS F., "La riforma della Pac dopo il compromesso di Bruxelles", in *La rigenerazione dell'agricoltura – Materiali per un dibattito*, Quaderni del Forum internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione, n. 1, 2003 (ora anche parzialmente ripubblicato con il titolo "La revisione di medio termine della Pac: verso una riforma vera?", in De Filippis, 2005b, pp.37-50).
- DE FILIPPIS F. (a cura di), *Verso la nuova Pac. La riforma del giugno 2003 e la sua applicazione in Italia*, Quaderni del Forum internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione, n. 4, 2004.
- DE FILIPPIS F., "L'Europa non si fa con l'1% del Pil", *Campagna Amica*, n. 4, 2005a (ripubblicato in De Filippis, 2005b, pp. 99-106).

- DE FILIPPIS F., *L'agricoltura nel tempo della globalizzazione*, I libri di Campagna Amica, Procom edizioni, 2005b.
- DONATI M., ZUPPIROLI M., “Valutazione dell’impatto della nuova politica agricola comune sulla produzione del grano duro nelle regioni italiane”, *Politica agricola internazionale*, n. 3, 2003.
- DSEQ – Sezione di Economia Agroalimentare, “Con il disaccoppiamento totale aumenterà la superficie abbandonata”, *L'Informatore Agrario*, n. 24, 2004.
- FRASCARELLI A., “Come si utilizzano i nuovi diritti?”, *Terra e vita*, n. 44, 2003.
- FRASCARELLI A., “Cosa succede nelle aziende agricole dopo il disaccoppiamento?”, *Agriregionieuropa*, Anno 1, n. 0, Marzo 2005a
- FRASCARELLI A. “Valutazione ed effetti delle scelte nazionali della riforma Fischler della Pac”, XLII Convegno annuale Sidea, Pisa 22-24 settembre 2005b.
- FRASCARELLI A., “Efficienza, resa e qualità”, *Speciale grano duro, Terra e Vita*, n. 36, 2005c.
- GIACOMINI C., Donati M., “Alcune riflessioni sulla proposta governativa di attuazione della riforma della politica agricola comune”, *Agricoltura Istituzioni Mercati*, n. 2, 2004.
- HENKE R., “Il riorientamento delle politiche di sostegno all’agricoltura nell’UE”, *Politica agricola internazionale*, n.1-2, 2004.
- INEA, *La riforma della Pac in Agenda 2000 – Dalle proposte alle decisioni finali, Osservatorio delle politiche agricole dell’Ue*, Roma, giugno 1999.
- ISMEA, *L’impatto della riforma della Pac sulle imprese agricole e sull’economia italiana*, FrancoAngeli, Milano, 2004.
- MAROTTA G. (a cura di), *La riforma della politica agricola comunitaria – Analisi dell’impatto in Campania*, FrancoAngeli, Milano, 2005.
- MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI, *Posizione governativa sull’attuazione della riforma della politica agricola comune*, Roma, luglio 2004.
- PERONE PACIFICO C., ALBISINNI F., SEVERINI S., SORRENTINO A., *La nuova politica agricola europea: il regime di pagamento unico nell’agricoltura del Lazio*, Quaderni di informazione socio-economica n. 13, Regione Lazio, Viterbo, 2004.
- SCOPPOLA M., “Il disaccoppiamento nella riforma Fischler della PAC: una prospettiva economica”, *Agricoltura Istituzioni Mercati*, n. 1, 2004.
- SEVERINI S. “Il disaccoppiamento degli aiuti diretto della Pac: alcune valutazioni in merito al regime di pagamento unico”, *Politica agricola internazionale*, n. 4, 2003.
- Sotte F. “Analisi Swot della riforma Fischler nell’attesa di una nuova politica di sviluppo rurale”, *Agriregionieuropa*, anno 1, n. 0, marzo 2005.